

Repenser la consolidation de la paix au Guatemala



Les accords de paix de 1996 reconnaissent que la résolution de la question des terres est une condition de paix. (ACDI : Patricio Baeza)

2002-09-20

par Steve Hunt

Le Guatemala assiste à une multiplication des invasions et des saisies des terres par des agriculteurs autochtones frustrés par la lenteur de la réforme agraire promise dans les accords de paix de 1996. Ainsi, en avril 2002, des centaines de paysans sans terre ont occupé 14 lisières de terre dans le département d'Alta Verapaz.

« Nous sommes dans notre droit », déclare Transito Ramirez à un journaliste de l'Associated Press qui l'interroge durant l'occupation de Las Quebradas, une ferme de la région de Morales située à 250 km au nord-est de la capitale. « Cette terre est celle de nos grands-parents, mais on nous l'a prise et on ne nous a rien laissé, nous n'avons plus nulle part où vivre et travailler. »

Soucieuses de voir s'améliorer la réforme agraire, deux organisations non gouvernementales (ONG) du Guatemala ont mené une recherche pour déceler les problèmes du système en place et proposer des solutions de rechange. Les chercheurs ont examiné en détail le travail de l'institution responsable de la redistribution des terres. Ils ont cerné les domaines où il faut apporter des changements et soulevé d'épineuses questions quant à l'approche axée sur les forces du marché, ou modèle mercatisé, qui est au coeur de la réforme foncière au Guatemala.

Des terres et de la guerre civile

La question des terres est un problème litigieux au Guatemala; c'est une des causes fondamentales de la guerre civile qui a sévi pendant 40 ans dans les pays de l'Amérique centrale et qui a pris fin en 1996. Profitant à une petite élite guatémaltèque, les terres ont été confisquées sans égard aux titres fonciers ou à la propriété communale traditionnelle détenue par les autochtones qui forment la plus grande partie de la population.

Aujourd'hui encore, 2 % de la population contrôlent 70 % des terres qui sont exploitées surtout en vue de l'exportation. Les statistiques révèlent que 96 % des producteurs agricoles ne cultivent que 20 % des terres, principalement pour l'agriculture de subsistance.

Les moyens scandaleux adoptés par l'élite guatémaltèque pour conserver la propriété des terres ont propulsé le Guatemala au faîte de la liste des pays coupables de violation des droits de la personne. Par exemple, en mai 1978, 100 paysans de Panzos (Alta Verapaz) ont été décimés pour avoir protesté contre la confiscation de leurs terres par des officiers de l'armée. Il en est résulté une période sombre dans l'histoire du Guatemala, marquée par une « politique de la terre brûlée » qui a donné lieu à la destruction de plus de 400 villages. Vers le milieu des années 1990, plus de 150 000 personnes avaient été tuées, un million avaient été déplacées ailleurs au pays et 45 000 autres, forcées de s'exiler au Mexique.

Des terres et des accords de paix

Les accords de paix de 1996 reconnaissent que la résolution de la question des terres est une condition de paix. Les règlements négociés entre le gouvernement, l'opposition armée et la société civile comportent des ententes visant à créer un fonds pour les terres, à distribuer les terres agricoles aux paysans pauvres et à confisquer les terres agricoles non utilisées ou illégalement obtenues. Ils prévoyaient également le prélèvement d'un impôt foncier. La création du fonds foncier, FONTIERRAS, est la mesure la plus importante que le gouvernement guatémaltèque ait adoptée en vue de respecter ces engagements.

FONTIERRAS est un organisme public autonome chargé d'acheter des terres agricoles pour les redistribuer aux paysans pauvres. Toutefois, en octobre 2001, seules 9 874 familles avaient pu profiter de l'activité de FONTIERRAS. On prévoit qu'en 2006, plus de 350 000 autres familles s'attendent à entrer en possession d'une terre, mais FONTIERRAS ne sera vraisemblablement en mesure de satisfaire que 2 % des demandes.

« Le gouvernement n'a pas affecté de ressources suffisantes à FONTIERRAS », affirme Sergio Funes, ancien directeur de l'organisme. « Cette année, FONTIERRAS n'a reçu que 93 millions de quetzales (20 millions \$ CAN) pour acheter des biens-fonds, soit une somme lui permettant d'acquérir entre 15 et 20 propriétés foncières. Des groupes ont déposé une demande pour l'achat de 700 biens-fonds, ce qui représente environ 1 000 millions de quetzales (ou 190 millions \$ CAN). »

Une étude indépendante

Avec l'aide du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada, deux organisations guatémaltèques ont effectué une étude indépendante sur FONTIERRAS. Un réseau formé d'ONG et de coopératives guatémaltèques — Coordinadora de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) — a travaillé en collaboration avec la Coordination des organisations paysannes (CNOC) pour mener à bien la recherche et trouver des solutions de rechange.

Les chercheurs ont interviewé des représentants d'institutions financières internationales (IFI) comme la Banque mondiale, des fonctionnaires de FONTIERRAS, des représentants du secteur privé et des spécialistes des politiques foncières et des marchés. Ils ont organisé des ateliers afin de recueillir de l'information auprès des membres de 23 collectivités. Huit collectivités qui avaient profité de l'activité de FONTIERRAS ont aussi fait l'objet d'une étude approfondie.

Le rapport de recherche, paru sous le titre *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas*, a mis au jour d'importants problèmes de fonctionnement à FONTIERRAS. Il fait état de la piètre qualité de l'aide technique, de l'inefficacité de l'administration et de la corruption qui règne au sein de l'organisme. Cependant, la recherche montre aussi que les problèmes les plus fondamentaux sont associés au modèle mercatisé qui sous-tend les activités de FONTIERRAS.

« Ce n'est pas tellement FONTIERRAS qui pose problème », souligne Susana Glauster de CONGCOOP, « c'est plutôt le modèle mercatisé qui exacerbe les problèmes qui existent à FONTIERRAS. »

Les problèmes du modèle mercatisé

Essentiellement, l'approche axée sur les forces du marché que favorisent les IFI dépend de transactions volontaires et négociées entre les acheteurs et les vendeurs de terres qui prévoient l'octroi de subventions aux paysans sans terre pour qu'ils puissent acquérir des biens-fonds. Cela suppose un marché foncier qui fonctionne bien, où les coûts des opérations et des terres sont bas et qui permette une distribution efficace des terres.

Mais, comme le font valoir les chercheurs, le gouvernement guatémaltèque n'a pas réuni les conditions requises pour assurer l'efficacité d'une politique foncière liée aux attentes du marché. Comme il ne recouvre pas l'impôt foncier, le gouvernement continue en réalité à subventionner largement les élites rurales.

« Un modèle mercatisé se fonde sur l'offre et la demande », explique Daniel Pascual de CNOC, « mais, au Guatemala, si la demande existe, l'offre est inexistante. Il n'y a aucune incitation à vendre parce qu'il n'y a pas d'impôt foncier. »

Aussi se retrouve-t-on avec une pénurie de terres à vendre — et les terres de bonne qualité sont rares. « Nous avons examiné la liste des terres dressée par FONTIERRAS », raconte Byron Garroz de CONGCOOP, « et la majorité sont de bien piètre qualité. »

« Il faut étudier de près la question et voir, à la lumière du modèle mercatisé, pourquoi les terres ne répondent pas aux besoins du marché », dit Susana Glauster. La conclusion devrait intéresser aussi d'autres pays qui ont adopté une politique foncière liée aux attentes du marché et qui font face à des problèmes semblables.

Les résultats des recommandations

Les résultats de la recherche ont eu une certaine incidence sur les IFI, ajoute Byron Garroz. Au début, les IFI refusaient de discuter directement des problèmes associés au modèle mercatisé. Mais maintenant, explique-t-il, lors des réunions, les représentants des IFI se montrent plus ouverts à de telles discussions à cause des résultats d'études comme celle de CONGCOOP et de CNOC.

Qui plus est, FONTIERRAS a entrepris de donner suite à plusieurs des recommandations énoncées dans le rapport de recherche sur les moyens de résoudre des problèmes techniques particuliers, souligne Sergio Funes. Ces recommandations portent sur la prestation des services, par exemple, sur la façon dont l'organisme s'y prend pour fournir de l'aide technique aux agriculteurs et sur l'administration financière du fonds.

« Cette étude est très importante parce qu'elle indique clairement comment améliorer FONTIERRAS », ajoute Funes. Mais, conclut-il, la recherche montre aussi que « le manque de ressources financières met en péril la consolidation de la paix et la stabilité. »

Steve Hunt est rédacteur indépendant à Ottawa.

Renseignements

Colleen Duggan, Administrateur de programmes principal, [Consolidation de la paix et reconstruction](#), CRDI, CP 8500, Ottawa, Ontario, Canada K1G 3H9; tél. : (613) 236-6163*2024; téléc. : (613) 567-7748; courriel : cduggan@idrc.ca

Des liens à explorer...

[Version anglaise](#)

[Version espagnole](#)

Dans le magazine *Explore* : [La consolidation de la paix au Guatemala : un défi de longue haleine](#), de Keane Shore

Dans le magazine *Explore* : [Le Projet de reconstruction des sociétés déchirées par la guerre au Guatemala](#), de John Eberlee